

VI Jornadas de Sociología de la UNLP

**“Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario.
Reflexiones desde las Ciencias Sociales”**

La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010

**Mesa 25. El trabajo frente al espejo. Cultura, subjetividad e identidad en el mundo del
trabajo**

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE POLÍTICA SOCIAL EN EDUCACIÓN EN LA PROVINCIA DE MISIONES EN EL PERIODO 2005-2008

Autoras:

- Susana Beatriz Moniec. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones. sumoniec@invs.unam.edu.ar.
- Beatriz Teresa Curtino, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones. beatrizcurtino@hotmail.com.

Resumen:

La reconfiguración del papel del estado que comienza en la década del 70 y se agudiza en la década del 90, con la retracción de los Welfare State o estados sociales, dan origen a la retracción de las políticas de carácter universal para dar lugar al surgimiento las políticas focalizadas,

La agudización en las últimas décadas de una desigualdad de oportunidades y amplia proporción de población excluida, con el agravamiento de los indicadores de sociales, implicaron la necesidad de aplicar políticas sociales particulares, administradas desde diferentes espacios sociales, la educación no quedó excluida de esta situación, debiendo las escuelas y docentes hacerse cargo de la implementación de programas y/o proyectos compensatorios, que por sus características pueden ser clasificados en función de las acciones, beneficio y/o beneficiarios a los que van dirigido, nivel educativo de aplicación, fuente de financiamiento y responsables de la ejecución de los mismos. En el presente artículo se presenta una caracterización de los mismos en la provincia de Misiones Argentina en el periodo 2005-2008.

En este artículo además se reproduce la graficación y sus correspondientes reflexiones, efectuada con la técnica del pictograma por docentes que dan cuenta de cómo la década del 90 implicó cambios significativos en las condiciones de trabajo, repercutiendo tanto en el rol como en las actividades sustantivas inherentes a la profesión.

Ponencia:

En las últimas décadas del siglo XX, se comienza a instalar una nueva forma de organización de la producción, conocida o denominada como modo de producción flexible (HARVEY: 1992); posfordista o de alto valor; modo de producción que vino acompañado con el proceso de globalización de la economía y que propició la constitución de una nueva estructura de poder en el capitalismo; estructura de poder¹ en la cual el Estado y los sindicatos van a dejar de tener la presencia que tuvieron hasta la década del 80. Para BRUNO (2008), esta re estructuración del capitalismo impactó en los sistemas educativos, alterando la relación entre el Estado y la educación; en esta nueva configuración del capitalismo los estados nación pierden autonomía de decisión y capacidad de regulación.

Esta reconfiguración del papel del estado, también se va a poner en evidencia en sus intervenciones sociales. Con la retracción de los Welfare State o estados sociales, en el lugar de las políticas de carácter universal van a surgir con toda su fuerza las políticas focalizadas, ya no con el sentido de discriminación positiva tendientes a integrar a los desintegrados, sino políticas focalizadas en la extrema pobreza; no quedando exentas las políticas educativas.

Así, la década del 90 marcó un cambio paradigmático en la ejecución de las políticas sociales de la región y del país en particular; entre ellos pueden mencionarse el pasaje del paradigma dominante al emergente (CEPAL: 1989) y la emergencia del modelo gerencial de políticas sociales en el campo de la asistencia (GRASSI: 2003).

Estas políticas se vieron acompañadas por lo que se denominó “proceso de modernización del Estado”, concebido como *“un conjunto de procesos acumulativos que se despliegan por la vía de metas medibles en períodos acotados de tiempo, con indicadores conocidos y verificables”* (TOHÁ Y SOLARI 1996:2). La gerencia pública pasó a ser una pieza clave en la modernización del Estado, para la cual eran exigibles nuevos roles y funciones entre los funcionarios públicos.

Junto a la denominada modernización del estado, apareció con frecuencia la terciarización de algunos servicios, la descentralización y focalización de las políticas

¹ BRUNO (2008) en su artículo “Educación y Poder” plantea la existencia de diferentes centros de poder durante el desarrollo del capitalismo: el Estado Nación; el equilibrio entre el Estado, el mercado y el sindicalismo; y finalmente la aparición del mercado como centro o vértice de poder hegemónico. Asimismo, analiza como en cada uno de los periodos en que se configuraron los distintos centros de poder la educación cumplió un papel diferente.

Así “desde finales del siglo XVII, hasta las primeras décadas del siglo XX, el estado en su configuración nacional ocupó un lugar central en la estructura de poder de la sociedades occidentales, secundando los centros de poder de las empresas” (BRUNO: 2008: 94). Siendo la acción del Estado y el papel de la educación fundamental para el desarrollo del capitalismo. “Los sistemas nacionales de educación, dado que fueron creados y dirigidos desde arriba por el Estado, pasaron a actuar en tres grandes campos: el del orden y el control, el de la legitimación del sistema político social; el del proceso de acumulación....” (BRUNO: 2008: 94).

La internacionalización de la economía, luego de la segunda guerra mundial, va a dar lugar al surgimiento de un nuevo centro de poder y por ende también va a cambiar el papel de la educación. El nuevo vértice de poder se conformó por “empresas multinacionales, las instituciones del Estado nacional (...)” y de forma subordinada, las grandes centrales sindicales burocratizadas (BRUNO: 2008: 97).

públicas. Políticas que además encontraron su justificativa en los diferentes diagnósticos de los organismos internacionales que referían que el gasto social argentino era ineficaz e inefectivo.

Este paradigma de política social, Paradigma Emergente en términos de la CEPAL, tuvo su máximo desarrollo durante la década del 90, implicando la pérdida de la centralidad del Estado en la definición, planificación, ejecución y financiamiento de los planes y proyectos sociales y un mayor involucramiento de otros sectores en estas actividades, para todas las áreas de política social, inclusive en la educación que antes eran de incumbencia casi exclusiva del Estado.

En Argentina los nuevos paradigmas de política social vinieron acompañados de la intervención de los organismos acreedores que pasaron a financiar, recomendar y evaluar las acciones públicas. Comenzó a sostenerse entonces la necesidad de hacer mas eficiente y eficaz el gasto social del Estado, para ello, la política social del Estado, debía focalizar la intervención en la extrema pobreza, reservando al Estado el papel de “gerente social”, cuyo imperativo es que los recursos lleguen en mayor volumen posible a la población beneficiaria.

En nuestro país, esta nueva configuración se fue perfilando durante la década del 90 con la adopción del modelo neoliberal, se desarrolló en un contexto caracterizado por un deterioro en los niveles de empleo e ingresos, el crecimiento de la pobreza en términos cuantitativos y cualitativos, una marcada desigualdad de oportunidades y amplia proporción de población excluida, un agravamiento de los indicadores de salud (desnutrición, aparición de enfermedades consideradas erradicadas, etc.) y educativos, como el abandono, la repitencia, la sobreedad, entre otros.

En ese sentido, la nueva cuestión social y sus formas de comprensión y la intervención sobre la misma, fueron transformando e impactando en los campos de actuación profesional, marcando modificaciones en la configuración y en las tendencias de intervención de los profesionales vinculados a lo social, colocándolos en un campo problemático, ya que las profesiones se fueron consolidando durante la hegemonía del paradigma dominante de política social, en la cual el Estado cumplía un rol central.

La re organización del gasto social a partir de la creación de nuevas unidades de gestión como la Secretaría de Desarrollo Social, transformada luego por los sucesivos gobiernos en Ministerio de Desarrollo Social; la creación de nuevos planes y programas como la política alimentaria, los programas de empleo, los programas de inclusión educativa, entre otros, fue y continúan siendo una de las formas a partir de las cuales los gobiernos argentinos, a partir de

la década del 90, pretendieron y pretender hacer frente a la compleja problemática social que se presenta.

En el marco del contexto antes descripto, los ministerios de educación a través de las instituciones educativas, además de los ministerios de bienestar y acción social, pasaron a constituirse en órganos a partir de los cuales se instrumenta la aplicación de políticas compensatorias destinadas a paliar el hambre, la falta de activos, a atender las dificultades de aprendizaje de los alumnos, brindar apoyo económico (becas), entre otras.

En esta trama resulta importante reconocer en las instituciones educativas un nuevo escenario; la escuela que tradicionalmente ha constituido un espacio de integración social, un lugar de encuentro y de interacción de niños y jóvenes de diferentes niveles socioeconómicos, ha dejado de esta manera de cumplir dicha función. Los sectores de población de mayor poder adquisitivo se comienzan a concentrar en las escuelas privadas y los de menores recursos, que no pueden hacer frente a los costos de matriculación, mensualidad y transporte, en las escuelas públicas. Ya existen estudios efectuados en diferentes lugares del país que dan cuenta de esta situación.

De esta manera estamos ante la presencia de un nuevo elemento diferenciador “La Escuela”, esta distribución de los alumnos entre privadas y públicas, y a su vez entre públicas céntricas y barriales o periféricas, no permitiendo que prosperen las redes sociales entre diferentes clases sociales, contribuyendo a una mayor segregación, lo que también genera diferencias de condiciones laborales para los docentes y directivos, de acuerdo al tipo de población que asiste a las escuelas en las que se desempeñan laboralmente.

De esta manera la escuela se convierte en causa y a su vez secuencia de una situación, que básicamente redundará en fortalecer el tan comentado círculo de la pobreza y en factor más de diferenciación. Si bien el sistema educativo no puede superar las dificultades económicas y sociales generadas en el proceso de crecimiento desigual de los últimos años, ni la escuela convertirse en la encargada de implementar políticas sociales, si debe generar estrategias didácticas, recuperando el rol pedagógico, atendiendo la diversidad del alumnado, diversidad que admite diferentes causas y/o factores intervinientes, sin perder como meta lograr el ingreso, permanencia y egreso con una educación de calidad a todos los ciudadanos.

La deserción, el abandono, el bajo rendimiento académico son problemas con los que se enfrentan los docentes, situación que también se da básicamente entre los alumnos que provienen de hogares de bajo nivel socioeconómico.

GARAY y GEZMET, (2006), en una entrevista efectuada por el diario La Voz, respecto al fracaso educativo y fracaso escolar, manifestaban que las transformaciones estructurales de

las condiciones sociales y materiales del contexto hace que la escuela se vea atravesada por fenómenos de malestar, crisis y conflictos, por otra parte afirman que *“cuando mayor es el fracaso escolar mayor es la propensión a manifestaciones violentas, ancladas en la frustración de las expectativas de que el conocimiento, por la vía de la educación formal, abra los caminos del futuro, los sueños y las esperanzas, cuando mayor es el fracaso educativo de la familia y la comunidad, mayor es el riesgo de constituir sujetos vulnerables”* (LA VOZ, 2006: 7).

Al respecto, analizando el tema del fracaso escolar KAPLAN (2006) planea el problema de las desigualdades de las condiciones de los alumnos, reconociendo que las desigualdades en el punto de partida por el tránsito educativo resultan difícil de superar, transitando por la escuela de manera desigual, lo que no solo conlleva a diferencias de rendimiento sino a no terminar la escuela. GARAY (2006) expresa, que la diversidad no atendida se convierte en desencadenante del fracaso escolar, en alusión a la diversidad cultural entendida como *“una variedad de diferencias que existen entre las personas y organizaciones, referido a antecedentes, costumbres y creencias que contribuyen al entendimiento del mundo”* (GARAY, 2006: 7).

El fracaso escolar *“está referido a todo aquel sujeto en situación de aprendizaje o grupos de sujetos que no alcanzan con suficiencia los objetivos educativos programados y propuestos como metas, dentro de un establecimiento de educación formal”* (GARAY 2006:7). Operativamente el fracaso se mide generalmente en función de indicadores tal como la situación de abandono, repitencia y sobreedad; atendiendo a estos indicadores es posible concluir que Misiones se encuentra en amplia desventaja dentro del contexto nacional.

TABLA N°1. Tasa de repitencia, sobreedad y abandono. Total país. Misiones. 2005

Indicadores	Argentina	Misiones
Tasa de repitencia ² . EGB 1 y 2 (2005)	6,6 %	8,9 %
Tasa de sobreedad ³ EGB 1 y 2 (2005)	22,6 %	39,8 %
Tasa de abandono ⁴ . EGB 1 y 2 (2005)	1,5 %	3,3 %

Fuente: Estadísticas de DINIECE. MECyT

El fracaso escolar esta generalmente compuesto de problemas internos y externos, los internos son los relacionados a la didáctica, atención a la diversidad, adaptaciones curriculares; en tanto entre los externos: la familia, vulnerabilidad, pobreza, cultura, entre otros. Existen registros de antecedentes y datos estadísticos que demuestran el creciente

² Repitente: % de alumnos matriculados como repitentes del mismo año en el que se matricula.

³ Sobreedad: % de alumnos que supera la edad teórica.

⁴ Abandono: % de alumnos que no se matricula al año siguiente.

número de alumnos/as repitentes, con sobreedad o que abandonan el sistema educativo, una de las razones es atribuida a los problemas de orden pedagógico didáctico que surgen para atender la diversidad, otras obedecen a problemas de orden extraescolares como situación familiar, social, pobreza, etc. ; a razón de ello es que se proponen y llevan a cabo diferentes programas y/o proyectos, cuyos resultados son variables, y que si bien logran en algunos casos la retención del alumnos, los resultados en cuanto a condiciones de aprendizajes y egreso no resultan ser siempre las apropiadas para el objetivo final que es lograr la inclusión educativa y social más allá de la permanencia en la institución.

Por otra parte, las condiciones en las que se desarrollan los programas y/o proyectos compensatorios demuestran que no siempre se prevé el impacto de los mismos en las instituciones, tanto en su organización como en la afectación de las actividades sustantivas de la escuela y su personal, ya sea directivos como docentes, incluyendo sus condiciones de trabajo.

La indagación llevada a cabo por el Observatorio⁵ de la Deuda Social Argentina, sobre la percepción de los padres, madres o tutores en torno a la calidad educativa de las escuelas a las que asisten sus hijos, a partir de tres indicadores: la calidad de la enseñanza que reciben los chicos, el estado general del edificio escolar y el trato que maestros y profesores dan a los alumnos, surge que para los padres, madres y tutores los principales problemas de la educación que afectan a los niños y adolescentes son el ausentismo de los docentes, la indisciplina escolar, la violencia, la falta de autoridad y de normas, la ausencia de exigencias y evaluación, y la carencia de preparación de los maestros.

Por otra parte, los docentes en general atribuyen a falta de interés y apoyo de la familia en la educación de sus hijos, falta de acompañamiento, desinterés de los propios alumnos por aprender frente a una desvalorización social creciente de la educación y hacia los propios docentes, la situación de vulnerabilidad social de amplios sectores sociales, marginados social y económicamente, con escaso o nulo capital social, a lo que se suma el incremento de la violencia escolar como un factor de fuerte incidencia para el proceso tanto de enseñanza por parte del docente como de aprendizaje por parte de los alumnos.

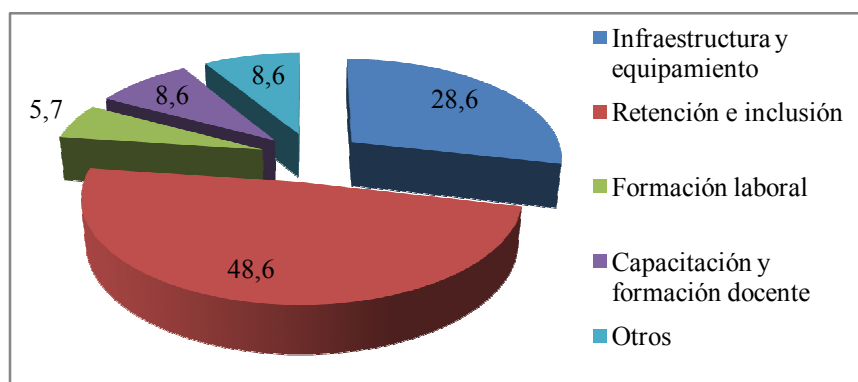
En este contexto y atendiendo a las múltiples causas del fracaso escolar se implementan una serie de programas y/o proyectos compensatorios, que como bien ya se ha planteado no siempre resultan de la eficacia esperada y conllevan una serie de dificultades en su ejecución y emergentes no evaluados en su totalidad por el proceso de valoración al que son sometidos.

⁵ OBERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA. (2009). "Exclusión y déficit en las dos puntas del trayecto escolar", Boletín nº 1 del Barómetro de la deuda social de la infancia, Buenos Aires, UCA y Fundación Arcor.

Toda esta conjunción de situaciones, tanto contextuales como del propio sistema educativo, conllevan a la necesidad de propiciar una mirada reflexiva sobre los programas, desde una perspectiva más amplia, con diagnósticos que permitan reflejar las perspectivas de todos los actores involucrados. En el área educativa, campo de interés de éste artículo, numerosos son los planes, programas y proyectos que se proponen tanto desde el Gobierno Nacional Argentino y desde el Gobierno de la Provincia de Misiones para hacer frente a los déficit en la accesibilidad (el acceso de la población a las instituciones y programas de enseñanza); en la disponibilidad (infraestructura, servicios y bienes públicos en materia de educación); en la calidad y en la asequibilidad (alcance de la educación en los sectores más desfavorecidos). Entre los programas encontramos Programa Nacional de Inclusión Educativa, Programa Nacional de Educación en contextos de Encierro (PNEEPyM), Programa 700 Escuelas, Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, (PROMER), Programa Nacional Aprender Enseñando, Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), Programa Nacional de Alfabetización, PIIE (Programa Integral para la Igualdad Educativa), Programa Nacional de Mediación Escolar, Programa de Apoyo (DiNIECE), Plan Nacional de Lectura, Programa Nacional de Renovación Pedagógica, Comedores escolares, Escuelas Itinerantes, Programa de Escuelas Saludables, Campaña Nacional de Lectura, Formación para el Trabajo, Programa de Educación de Jóvenes y Adultos, Programa Nacional de Educación Solidaria, CAJ, Programa Nacional de Educación Alimentaria Nutricional.

Tomando como fuente de datos la publicación de los programas y/o proyectos sociales vinculados a educación, registrados en el Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE 2005-2008, se contabilizaron 35 proyectos/programas, de algunos de los cuales se desprenden varios componentes y/o líneas de acción. Estos programas presentan diferentes objetivos y van dirigidos a diferente tipo de beneficiarios. En función de los objetivos es posible clasificarlos en cinco grandes rubros: Infraestructura y equipamiento; alimentarios; de retención e inclusión; capacitación y formación docente; formación laboral y otros (Ver gráfico 1).

Gráfico 1: Distribución de los proyectos/programas aplicados por rubro en la provincia de Misiones 2005-2008.



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE. 2005-2008

Casi el 50% de proyectos y/programas corresponden a los vinculados de manera directa a las políticas de **retención e inclusión** a la escuela de niños, jóvenes y adultos. De estos programas/proyectos algunos ofrecen apoyo económico a través del sistema de becas, consistente en la entrega de una determinada suma de dinero con el compromiso de la permanencia dentro del sistema educativo; otros ofrecen apoyo escolar a alumnos que presentan dificultades en los aprendizajes, ya sea por medio de talleres escolares o de proyectos comunitarios; otros brindan apoyo familiar y adaptaciones curriculares, todas acciones orientadas a lograr la retención, permanencia y egreso; asimismo, en esta línea hay programas/proyectos que promueven la vuelta a la escuela y/o terminalidad de los estudios.

En **Infraestructura** se incluyeron planes/programas de construcción de escuelas, refacción y/o ampliación de edificios; en tanto con relación a **equipamiento** se incluye provisión de tecnología, mobiliario, materiales didácticos y bibliográficos. Casi el 30% de los programas/proyectos van dirigidos a cumplir con estos fines.

Dos de los 35 programas/proyectos son **alimentarios**, ambos implican refuerzo monetario, como asistencia económica para la provisión de alimentos y provisión de insumos para comedores y la capacitación y supervisión de huertas y comedores escolares.

Los de **capacitación y formación docente** (3 programas), se ejecutan en algunos casos con la modalidad de cursos específicos a los docentes y en otros de apoyo ya sea con becas, formación, equipos y adecuación edilicia a institutos de formación docente.

Entre los programas considerados en la categoría de **formación laboral** (2 casos) se incluyeron aquellos programas/proyectos que pagan becas, entregan materiales bibliográficos y útiles a alumnos y capacitación y asistencia técnica a docentes.

Entre los programas/proyectos denominados **otros** (3 proyectos) se consideraron a los que de alguna manera contribuyen al proceso educativo como viajes turísticos y jornadas de lectura, no siendo estos encuadrados en las otras categorías construidas.

Cabe destacar que para el cumplimiento de los objetivos propuestos se postulan diferentes acciones, en la mayoría de estos proyectos se suelen combinar varias prestaciones, como por ejemplo en los de retención e inclusión se suele combinar el pago de becas a los alumnos y apoyo financiero a las escuelas para el desarrollo de propuestas pedagógicas ya sea con pago de capacitación, materiales bibliográficos (textos) y/o útiles. Entre los de equipamiento e infraestructura algunos de los proyectos combinan la mejora edilicia o aportes para refacción, con provisión de material didáctico; si bien hay algunos que son destinados exclusivamente a la construcción de escuelas o entrega de libros.

Los programas/proyectos también difieren en cuanto a los niveles educativos de aplicación, el 63% de los programas especifican el nivel educativo al cual van dirigidos.

Tabla 1. Nivel educativo al que van dirigidos los programas/proyectos compensatorios según tipo.

	Infraest. y equipamiento.	Alimentario	Retención e inclusión	Formación laboral	Cap. y form. doc.	Otros.	Total
Primario/EGB y Especial	13%	100%	24%	0%	33%	33%	26%
Polimodal/Secundario	0%	0%	24%	0%	0%	0%	11%
Todos los niveles	50%	0%	12%	50%	0%	33%	23%
Inst. de formación	0%	0%	0%	0%	33%	0%	3%
Sin especificar	38%	0%	41%	50%	33%	33%	37%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE. 2005-2008

El 26% de los proyectos cubren la EGB/primario⁶ y Especial y una proporción similar cubren polimodal o secundario y el 23% todos los niveles. Sólo el 3% cubre los institutos de formación docente y son exclusivamente de capacitación y formación, Ver tabla 1.

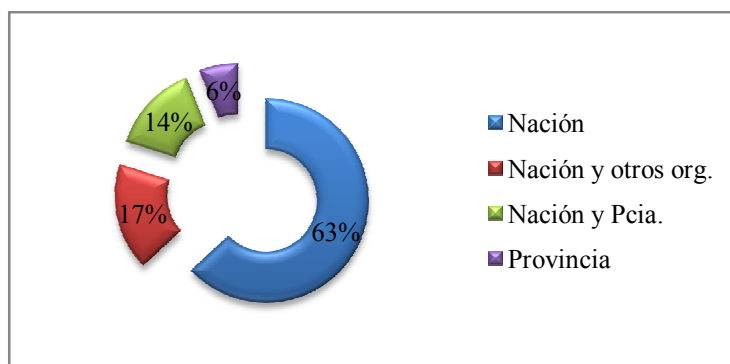
En el 37% de los programas/proyectos considerados no se especifica el nivel educativo al que se dirigen, que son los que en la tabla 1 figuran con la categoría “sin especificar”. Analizado el beneficiario a los cuales dirigen sus acciones, se observa que focalizan su accionar en jóvenes por grupo de edad, combinando con alguna otra característica como ser el pertenecer a familias vulnerables o el haber abandonado la escuela, como en el caso de los

⁶ En los años de registro de los programas/proyectos de referencia el ciclo escolar en las provincias fue el de EGB y Polimodal, en tanto en Provincia de Buenos Aires se mantuvo el sistema anterior primario y secundario.

proyectos/programas de retención e inclusión. En tanto en los de infraestructura y equipamiento la categoría “sin especificar” nivel indican como receptores de la política a escuelas, sin diferenciar niveles educativos que atienden las mismas. Los programas alimentarios sólo cubren EGB/primario y escuelas especiales.

La mayoría de los programas/proyectos de política social aplicados en el área educativa en la provincia de Misiones son diseñados por diferentes reparticiones de los ministerios nacionales, fundamentalmente el de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. De los 35 programas/proyectos aplicados en la provincia de Misiones, el 94% son financiados por Nación, si bien en algunos de ellos el financiamiento es compartido con otros organismos como BIR, BIRF, UNICEF (17%) y otros con el Gobierno de la Provincia de Misiones (15%). Sólo el 6% son financiados exclusivamente por la Provincia de Misiones (Ver gráfico 2).

Gráfico 2. Distribución de los programas/proyectos por fuente de financiación.

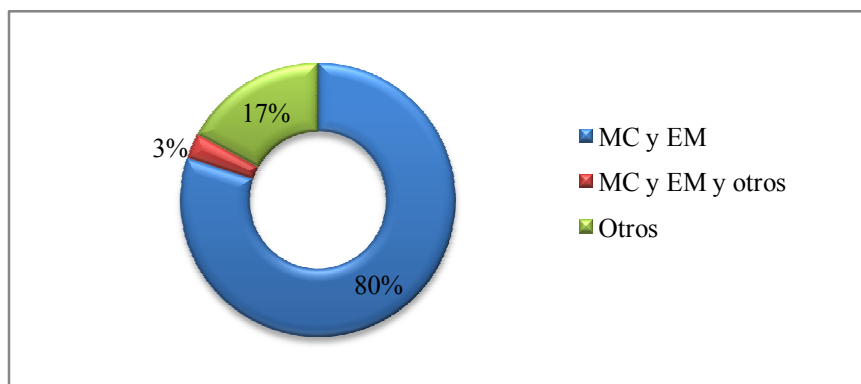


Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE. 2005-2008

No obstante que el diseño y la financiación sean de dependencia nacional, la mayoría de los proyectos/programas tienen como organismo ejecutor al Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia (83% de los casos), si bien dentro del mismo son diferentes subsecretarías o direcciones los responsables directos de su ejecución; en uno de los casos comparten la responsabilidad con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los que tienen otros órganos ejecutores (6 casos), dos corresponden al Ministerio de Bienestar Social y el resto comparten la ejecución con el INTA, UNICEF, Ministerio de Salud y Secretaría de Estado de Acción Cooperativa, Comercio e Integración.

Gráfico 3: Distribución de los programas/proyectos por institución responsable de su ejecución.



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE), del Ministerio de Educación de Misiones 2010 y la Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo SIMOSE. 2005-2008

La mayoría de estos programas, cada uno con criterios y normativas propias suponen la instalación de una lógica diferente (de proyectos, evaluación costo-impacto, subsidio de la demanda, entre otras) y requieren para su operacionalización algún nivel de involucramiento de los integrantes de la comunidad educativa, esto es de los directivos, de los docentes y de la comunidad en general a partir de la participación de los padres o de organizaciones de la sociedad civil.

Los nuevos lineamientos de política social, compelen a los directivos a convertirse dentro de las escuelas en los gerenciadore de los programas/proyectos, que como bien dice TOHÁ Y SOLARI (1996), son los que en el nuevo modelo de estado se encuentran en tensión entre la política y la burocracia, y entre las exigencias de flexibilidad y control, por lo cual necesitan de apoyo, ya sea político, de recursos económicos, humanos, entre otros.

La aplicación de los programas compensatorios aplicados en y desde la escuela, implican una serie de superposiciones de responsabilidades y acciones, que seguramente exceden muchas veces a las posibilidades reales de directivos y docentes, de cumplir con todas las demás actividades que implican el alcance de los fines y objetivos pautados en el Capítulo II, Artículo 11 la Ley Nacional de Educación 26.206.

Estas reconfiguraciones de lo social que se vienen describiendo, también son percibidas por los docentes, quienes en diferentes instancias ponen de manifiesto los impactos que vienen sufriendo en su quehacer, en las condiciones de trabajo, en los niveles de logros alcanzados con los estudiantes, entre algunos de los múltiples aspectos que mencionan. En instancias del desarrollo de un curso con alumnos de la Licenciatura en Educación⁷, efectuada en el marco del Programa de Articulación para docentes del sistema educativo, como parte de

⁷ De la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones.

las actividades de un taller se efectuó la aplicación de la técnica de pictograma para la elaboración de diagnóstico participativo. Para ello se separaron a los participantes en dos grupos⁸; a uno de ellos se les requirió que graficaran al docente de hoy y al otro grupo al docente de hace 20 años; del trabajo grupal resultaron los dos gráficos (3 y 4) que se incorporan a continuación:

Gráfico 3. Representación del docente de hace 20 años.



Fuente: Elaboración por grupo de docentes del curso de Metodología de la Investigación de la Licenciatura en Educación. FHyCS. UNaM: 2008.

Los participantes de la actividad plantearon una clara diferencia en cuanto a la visualización, tanto del rol como de la función que los mismos docentes identifican en su tarea entre ambos períodos. En relación al docente de hace 20 años (gráfico 3), fue representado en la imagen de una vaca de mirada “tierna”, reflejando un docente cálido, que propiciaba cariño; de contextura robusta y gorda, regocijante y bien cuidada, atribuido en la interpretación ofrecida al buen pasar derivado del reconocimiento económico por su tarea, con grandes ubres queriendo significar su función de gran proveedora de conocimientos; con patas abiertas, en posición de receptora y protectora, “*considerada como las segunda mamá*”; coqueta, de labios pintados.

⁸ El criterio de agrupamiento fue que en uno de los grupos se conforme mayoritariamente con docentes de mayor antigüedad en el sistema y el otro con docentes de menor antigüedad.

Los participantes de la construcción de dicho pictograma explicaron que su intención, era la de reflejar la imagen de un docente valorado por alumnos, padres y la sociedad en general; con condiciones de trabajo óptimas y cumpliendo el rol de efectores directos del proceso educativo, que, además de conocimientos transmite valores.

Gráfico 4. Representación del docente de hoy.



Fuente: Elaboración por grupo de docentes del curso de Metodología de la Investigación de la Licenciatura en Educación. FHyCS. UNaM: 2008.

Esta primera imagen contrasta de forma significativa con el docente graficado en el pictograma del docente actual (gráfico 4), en el cual la representación se asemeja a la imagen de un extraterrestre, con una cabeza desproporcionada en relación al cuerpo y que contiene múltiples enunciados: didáctica, pedagogía, psicología, leyes, sociedad, hambre, frío, cursos, salario, representando los diferentes temas y preocupaciones que ocupan a los docentes de hoy en día. La imagen a su vez contiene 6 brazos en alusión a que el docente actual debe cumplir múltiples funciones, en cada una de las manos son sostenidos diferentes objetos, como un pasaje de colectivo, un fibrón, una tiza, la tarjeta sueldo, una receta médica, el cucharón y, no ocupando un lugar central, en una de las manos menos importantes, el sujeto de aprendizaje.

De la observación del gráfico cómo del análisis de las explicaciones dadas por los participantes del curso, claramente se observa que atribuyen al docente actividades educativas y sociales muy diversas, como ocuparse del comedor; de la distribución de la copa de leche; de la atención de los casos de violencia en la escuela; de gestionar beneficios varios para los alumnos y en algunos casos incluso para sus familias; con condiciones de trabajo complejas,

por ello justamente colocan etiqueta de medicamentos en el estomago, explicando que es por los remedios que deben ingerir básicamente por patologías vinculadas al estrés por las múltiples funciones y condiciones laborales desfavorables. Marcan las orejas grandes por la necesidad de estar informados, “*escuchar todo*”; además de colocar una banda protectora en la boca, significando la necesidad de “*hablar poco y filtrar, cuidar lo que dicen*” para lo cual les sirve los agujeritos del vendaje.

Estas representaciones contrastantes en cuanto a condiciones de trabajo docente; reconocimiento social de su profesión; rol y función de la escuela y características del sujeto de aprendizaje, son por demás expresivos de las consecuencias derivadas de los modelos de desarrollo por los cuales atraviesa el país en las últimas décadas. Por un lado, el modelo de Estado y de políticas públicas vinculadas al proceso de sustitución de importaciones y por otro, el modelo de post ajuste.

Conclusiones provisionarias

Entendemos que a nivel mundial, asistimos hoy a una serie de fenómenos relacionados a los rápidos y grandes cambios que tienen como paño de fondo la globalización de la economía y los avances científicos tecnológicos que se incorporan al proceso de producción. Estos cambios repercuten en diferentes aspectos de la vida social: en lo político, en lo económico, en los sistemas ideológicos, sin embargo sus consecuencias quedan más crudamente expuestas en el aspecto social, con la agudización de los problemas sociales (aumento de la pobreza, crecimiento de la desigualdad social, aumento de la violencia).

Es en este contexto, se comienza a hablar de las diferentes crisis de los Estados de Bienestar Social y del surgimiento de nuevos modelos, en los cuales además de la presencia del Estado y el Mercado, se recupera a la sociedad civil como un actor fundamental en la provisión del Bienestar.

Así, la década del 90 marcó un cambio paradigmático en la ejecución de las políticas sociales en la región y en el país en particular; impulsándose, en desmedro de las políticas universales, las de carácter focalizado en la extrema pobreza; no quedando exentas las políticas educativas y las condiciones de trabajo docente. En este nuevo escenario, las instituciones educativas y los actores del sistema, tuvieron que pasar a ocuparse o hacer frente a nuevas problemáticas o temáticas y responsabilidades que antes les eran ajenas o por lo menos no estaban instaladas con toda su fuerza en los mandatos institucionales. Esta situación dio lugar al surgimiento de nuevas prácticas y representaciones en cuanto a condiciones de trabajo docente; reconocimiento social de la profesión; del rol y función de la escuela y de las características del sujeto de aprendizaje.

En Misiones las características que asumen los programas compensatorios en el ámbito educativo, en el período bajo análisis es que se diseñan y financian mayoritariamente en los niveles centrales del gobierno nacional y las dependencias de los ministerios provinciales cumplen el rol de ejecutores, con las implicancias que ello significa al nivel de prescripción del problema y de las respuestas de solución; así a pesar de la descentralización del sistema educativo, se puede observar una recentralización a partir del manejo de los fondos de los programas sociales.

El foco de estos programas, claramente expuesto en los objetivos de los mismos esta puesto básicamente en la retención e inclusión educativa y en la infraestructura y equipamiento; teniendo en cuenta que la planificación educativa para los próximos años tiene como objetivo fundamental ofrecer los elementos para lograr “una sociedad más justa”, con lo cual la matriculación, retención y egreso de los niños y jóvenes es la primer meta, para alcanzar la inclusión social a la que apunta el sistema educativo, lo que no resulta suficiente si no se acompaña por una oferta educativa de calidad, teniendo en cuenta los niveles de capacitación que hoy exige el mercado laboral.

La población de las escuelas que reciben programas compensatorios, está integrada básicamente por niños que provienen de familias muy carenciadas, una de las entrevistadas en cuanto a las razones por la que llega el programa a la escuela define muy bien esta situación: *“La escuela fue seleccionada por la situación de vulnerabilidad, de riesgo de la población, nosotros estamos catalogados dentro de Posadas dentro del Ministerio de Educación de la Nación, estamos catalogados como zona roja....Catalogada en todo sentido, por las necesidades básicas insatisfechas, por la población en situación de riesgo en todo sentido, sanitario, educativo, tienen muchas necesidades”*. En general cuando describen las características de los alumnos en relación a su entorno familiar los describen como niños cuyos padres no tienen trabajo estable, que viven de changas o trabajos de baja calificación y planes sociales, siendo de muy bajos niveles educativos.

El análisis preliminar elaborado a partir de fuentes primarias, entrevistas en profundidad a directivos y docentes dan cuenta de una serie de situaciones como que:

Ante el desfinanciamiento de la educación, los programas sociales se constituyen fundamentalmente como una fuente de recursos que posibilitan el equipamiento escolar y el mantenimiento de la infraestructura, que obliga a incorporar la lógica del gerenciamiento como parte de las prácticas institucionales.

Una de las cuestiones que plantean, es que si bien tienen de positivo que los permite contar con recursos económicos que contribuye al mantenimiento de los edificios escolares y

su equipamiento, después se les presenta la dificultad de adquisición de los insumos necesarios para su uso, reparación y actualización del equipamiento adquirido, haciendo referencia básicamente al equipamiento tecnológico.

La recepción de estos programas que a veces son propuestos y otras veces son los propios directivos que gestionan su inclusión, presentan según relato de éstos resistencia en algunos docentes, atribuyendo en algunos casos a la sobrecarga de trabajo que implican las actividades de elaboración del proyecto, gestiones para su aprobación, aplicación, rendición de gastos y cierre; y en otros casos la sobrecarga es atribuida a los cambios pedagógicos y evaluativos que deben implementar, con los cuales no siempre acuerdan.

En el caso del programa de UNICEF los docentes plantean que además de la capacitación que les exigía, nos los eximia del resto de las tareas *“lo que ocurre que acá igual hacíamos todo”*. Respecto a la incidencia de los programas una docente decía *“con UNICEF la modificación estuvo básicamente en el aula y del PIIE vino mucho material”*

En este sentido en los discursos tanto de los directivos como docentes entrevistados a la fecha, aparece de manera reiterada la aclaración que la participación y responsabilidad que asumen los docentes en los proyectos presenta variabilidad y básicamente atribuyen al *“nivel de compromiso”* según sus propias palabras; ante la pregunta si todas las docentes participaban en las actividades vinculadas a los proyectos, manifiestan que generalmente si, una de las docentes responde: *“Si, todas, unas más que otra, pero todas participan, unas con más compromiso que otras y viste depende de la forma de ser, yo no puedo medir a las otras por lo que soy yo, somos todas distintas, nos complementamos, soy una convencida que hay trabajar en equipo”*.

Con respecto a modificaciones pedagógicas y evaluativas, básicamente en referencia al programa UNICEF plantean que uno de los elementos de mayor discrepancia entre los docentes, es a la exigencia de no repitencia, al menos para los alumnos de primer grado *“ellos querían evitar la repitencia, realmente hay chicos que no podían pasar y pasaban igual, vos estas en el programa y tenes que ver los resultados”*, situación a la que resisten no sólo por no considerar apropiado que un niño ascienda de nivel sin ciertos saberes básicos sino porque en algunos casos manifestaban que esto suele generar el efecto contrario al deseado, la expulsión del alumno del sistema; una de las docentes entrevistadas a modo de anécdota cuenta lo sucedido con un alumno: *“... hice pasar a un nenito con lo que nos pedían que al menos sepa, lo mínimo leer y escribir, Pedro⁹ paso sin saber y él es hasta ahora mi cargo de conciencia.... el drama era de tercer grado pasar a un cuarto, la maestra no continuó lo que quería*

⁹ Nombre ficticio a fines de no identificación del caso, la docente menciona el apellido en la entrevista.

UNICEF, porque segundo ciclo todavía no estaban preparadas para UNICEF y que paso? La maestra empezó a dar y era un drama, Pedro se reveló, tuvo mala conducta y se fue de la escuela, perdimos un niño, y esa es mi preocupación” donde además se observa que la discontinuidad de los programas también generan dificultades, agregando: *“De UNICEF como te digo, para mi yo salí con la experiencia que no se lo retuvo al niño, no se si hubo otros chicos, si hubiera algo a la no repitencia, a retener al niño nos haría falta en la escuela un gabinete psicopedagógico o una maestra niveladora, entonces va a la par, va trabajando con el alumno y el docente, porque que pasa, entramos al grado y tenemos un programa y tenemos que cumplir, y el que avanza, avanza y el que no avanza no avanza. al haber una maestra niveladora o gabinete a nosotras nos ayudaría muchísimo”* lo que indudablemente está haciendo alusión también al tema de una oferta académica que no sólo contribuya a la retención sino también a la posibilidad de ofrecer las herramientas para el proceso de aprendizaje del niño. En tal sentido, la docente en otro momento de la entrevista comenta: *“...en la parte de escuela- comunidad, eso también es muy importante acá, la mayoría de las docentes o por lo menos en mi caso particular yo siempre estoy en la reunión de padre, les explico los temas que voy a dar a los papás y si ellos no saben yo les explico primero a ellos, si no saben dividir yo le digo: venga papá que yo le enseño así entonces usted puede apoyar a su hijo, entonces de esa manera se logra una linda calidad educativa”*, marcando nuevamente una preocupación por los aprendizajes

En tanto otras entrevistadas respecto a la no repitencia en los primeros grados consideran que es positivo, una maestra al respecto comenta *“..nosotros teníamos en la cabeza eso que si repetía, al año siguiente se iba a apropiarse, pero veníamos con las mismas experiencias, las mismas estrategias y ahora comprendo, era conversar, era ver...”* agregando respecto al tema *“Yo lo que te digo, sí, que la repitencia, yo lo que he comprobado, es como un estigma que ellos tienen, si voy a repetir nomás porque soy burro, no importa hágame repetir nomas, vos tenes que estimular, vos podes vos podes con un tiempito más vos vas a poder”* la misma docente en otra instancia de la entrevista, dejando expresado el rol que le atribuye a la escuela frente a la situación de los alumnos manifiesta en el marco de uno de los casos: *“...ver a un niño así me hace muuuucho mal (se pone a llorar) ver a niños así y esa es la crítica que le hago al gobierno, yo no tengo partido político, nunca lo tuve, pero es muy fácil hablar cuando vos no salís a pelearla, como les digo siempre a ellos nosotros somos la única esperanza que ellos tienen (golpea en la mesa), métanselo en la cabeza, díganles que ellos pueden, la escuela es el lugar más confiable; hace poco hicimos la medición de talla y peso, hay mucha desnutrición, tenemos una nena con desnutrición de*

nacimiento y llego a sexto, no me digan a mi no puede o no puedo, digan si no tienen ganas, no quiero y vamos a hablar de otra manera, no existe para mi el no puedo, yo les digo a los chicos sos lindo, inteligente te va a costar un poquito pero vas a aprender, vas a llegar, esa confianza, ellos son todos tannn marginadosss, con eso no puedooooo. Más doloroso que la pobreza económica es la pobreza afectiva (llora) uno ve esos jóvenes tan excluidossss...”¹⁰

Marcando la necesidad de retenerlos en la escuela, de apoyarlos para ofrecerles una posibilidad que considera que no tienen fuera de ese ámbito.

Se debe aclarar que en todas las entrevistas es frecuente que tanto los docentes como los directivos hagan referencia a cuestiones básicamente pedagógicas y sociales independientemente de los programas.

Vinculado a la problemática social aparece el sufrimiento instalado en las condiciones de trabajo docente, ya en el pictograma aparece esta situación como ya se manifestó y en las entrevistas es reiterado nuevamente, como la escuela, docentes y directivos se ven como ellos mismos manifiestan “*comprometidos*” a comprender y atender la diversidad de problemas de la comunidad educativa en torno a la situación económica y social del alumnado.

Entre los padres también plantean que la recepción de los programas es dispar, en algunos casos generan alguna resistencia como es el caso del cambio de metodología en el proceso de alfabetización y enseñanza de las matemáticas, cuyo avance es más lento y ello genera preocupación de los padres al respecto, una de las entrevistadas manifestaba “*los padres se preocupan por la metodología, no era la tradicional, en primer grado había que conversar con los padres y explicarles en que consistía*”, respecto a la generación de rechazo decía “*en algunos si, en otros no, era como todo, es como en todos lados, acá hay una población numerosa así que por ahí rechazaban*”. Esta situación no sólo se da en el caso de la aplicación del Programa UNICEF sino también en el PIIE, donde las actividades teatrales efectuadas desde el programa para aplicar en las distintas disciplinas era comprendida por algunos padres como actividad extracurricular.

Por tanto, los programas generan un campo de tensión entre la retención e inclusión como objetivo político de la gestión de gobierno y la calidad educativa como objetivo académico, con repercusión en las condiciones de trabajo docentes tanto a nivel institucional como áulico.

Si bien los ejes conversacionales planteados en las entrevistas estaban vinculados a la aplicación de los programas compensatorios en las escuelas, en los discursos de docentes y

¹⁰ Las letras repetidas son nuestras en alusión a la forma en que se expresan en el relato remarcando su contenido.

directivos se impone con mayor fuerza la problemática social instalada en la escuela, derivada del contexto social; poniendo en cuestión los mandatos institucionales y el propio rol docente.

En relación al nivel de compromiso y la resistencia que asumen los directivos y docentes respecto no sólo a los programas compensatorios aplicados desde el sistema educativo sino también en relación a los programas sociales como el salario universal por hijo, que les insume el trabajo extra de completar las libretas para el cobro del mismo, se percibe de las entrevistas efectuadas a la fecha una influencia de la mirada o representación que tienen de la pobreza, sus causas y consecuencias, básicamente de sus alumnos, constituida en una categoría de análisis sobre la que se deberá seguir indagando y profundizando en las próximas entrevistas.

Si bien falta efectuar mayor número de entrevistas, cumpliendo con el muestreo teórico, así como profundizar el análisis de las entrevistas y reforzar el marco teórico, básicamente en función de las categorías de análisis emergentes para la investigación, vinculadas por un lado a la situación social y su impacto en las instituciones educativas y por otro aquella referida a la posición del docente ante esta cuestión. En esta ponencia presentamos algunas aproximaciones preliminares tanto sobre las dimensiones consideradas inicialmente como por las emergentes.

BIBLIOGRAFÍA:

BRUNO, LUCIA

2008. Poder y educación. En Feldfeber y Andrade Oliveira (compiladoras). Políticas Educativas y Trabajo Docente. Bs. As., ed. Noveduc.

CEPAL.

1989. Opciones y falsos dilemas para los años '90: lo nuevo y lo viejo en la política social en América Latina. Documento de circulación interna.

1996. Los paradigmas de la Política Social en América Latina. Documento de circulación interna.

GARAY, LUCIA

2004. La Formación Docente. Evaluaciones y Nuevas Prácticas en el Debate Educativo Contemporáneo. Conferencia presentada en el 2do Congreso Internacional de Educación Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Humanidades y Ciencias. Santa Fé,.

GARAY, L. y GEZMET, S

2006. El fracaso educativo y el fracaso escolar. Art. Publicado en el Diario La Voz Noviembre. Córdoba

GRASSI, E.

2003. Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Espacio, Bs. As.. Capítulos V y VI.

KAPLAN, C.

2006. La inclusión como posibilidad El Ministerio. Buenos Aires

HARVEY, D.

1992.. Condição Pós Moderna.. Ed. Loyola. Brasil.

FELDFEBER Y ANDRADE OLIVEIRA (compiladoras).

2008. Políticas Educativas y Trabajo Docente. Bs. As., ed. Noveduc.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE MISIONES

2010. Sistema de Estadísticas Educativas (DIENICE)

OBERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA.

2009. Exclusión y déficit en las dos puntas del trayecto escolar, Boletín nº 1 del Barómetro de la deuda social de la infancia, Buenos Aires, UCA y Fundación Arcor.

OLIVEIRA ANDRADE, DALILA.

2008. El trabajo docente y la nueva regulación educativa. En En Feldfeber y Andrade Oliveira (compliladoras). Políticas Educativas y Trabajo Docente. Bs. As., ed. Noveduc.

PUIGRÓS. A.

1995. Volver a Educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX. Ariel. Buenos Aires.

SIMOSE

2010. Guía de Programas Sociales del Sistema de Monitoreo, 2005-2008.

TOHÁ CAROLINA y SOLARI RICARDO

1996. La Modernización del Estado y la Gerencia Pública.